

### Le premier ministre dans les mutations politiques des Etats d'Afrique francophone: retour sur des expériences de formalisation d'un role et d'un ordre politiques

Ngwé, Luc

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ngwé, L. (2006). Le premier ministre dans les mutations politiques des Etats d'Afrique francophone: retour sur des expériences de formalisation d'un role et d'un ordre politiques. *Afrika Spectrum*, 41(1), 7-34. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-104672>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Ngwé, Luc

## **Le premier ministre dans les mutations politiques des Etats d'Afrique francophone Retour sur des expériences de formalisation d'un rôle et d'un ordre politiques**

Afrika Spectrum, Heft 1, 2006, S. 7-34

ISSN: 0002-0397

DT: 20060600

Plus d'une décennie après le début des processus politiques en Afrique, la question de la démocratie dans ces pays nous interroge encore. Les violences armées (coups d'état, guérilla) ont repris leur droit de cité en tant que mécanismes habituels et bientôt privilégiés de succession à la tête de l'Etat, notamment au Congo, en République Démocratique du Congo, en Côte-d'Ivoire, en Centrafrique. Un tel retour semble confirmer les prédictions de certains auteurs qui annonçaient soit l'échec des processus (Bayart 1996) soit la démocratie improbable (Raynal 1997). Il nous invite surtout à marquer un temps d'arrêt et à (re)visiter une question des processus sur 'un temps plus long' et par voie de conséquence interroger les mutations politiques.

Prescrivant les mutations comme nécessairement celles vers la démocratie (Dobry 1995), les débats ont parfois privilégié l'analyse des modalités d'entrée ou de sortie de la démocratie.<sup>1</sup> L'appréciation de la qualité et de la réussite des mutations politiques par ceux qui ont eu parole autorisée (Bourdieu 1975) s'est appesantie sur les technologies politiques mises en oeuvre (conférences nationales, réunion tripartite, etc.), les idéologies proclamées (abandon de l'idéologie marxiste au Bénin et Congo), l'ampleur du renouvellement des élites politiques (changement des chefs d'Etat), la nature du régime (civil ou militaire), la présence et la répétition selon les critères définis, des conditions jugées minimales d'évaluation de la démocratie, notamment les élections<sup>2</sup> (Buijtenhuijs et Rijnierse 1993). Elle s'est aussi focalisée sur les formes d'arrangements institutionnels (Raynal 1990) et/ou politiques (Tessy Bakary 1992). C'est ainsi que l'adoption des formes institutionnelles consacrées et surtout des rôles afférents, donc le premier ministre a été au cœur des processus. Ce rôle a été perçu par les différents agents sociaux impliqués dans le jeu, particulièrement les acteurs politiques, les observateurs, les bailleurs de fonds et les analystes comme un indice et un indicateur de la démocratie.

Pourtant, la fonction de premier ministre n'est pas une nouveauté en Afrique. Ce qui pose ici un double problème: celui des rapports entre la production des formes institutionnelles, notamment les rôles institutionnels et un ordre politique subséquent. Celui également des règles et procédures consacrées, notamment le jeu politique électoral lequel l'a stabilisé comme une composante de l'ordre démocratique dans les Etats européens et dont les pays africains se réfèrent.

Or, l'apparition du rôle et sa formalisation dans les pays africains se sont faits parfois au travers des règles du jeu politique parlementaire. En effet, les premiers ministres des transitions ont parfois été désignés avant la consécration du multipartisme et surtout avant les élections législatives autant que la dynamique de leur mise en forme a pris des tournures particulières. Le transfert de la représentation de la démocratie, de son organisation et de ses rôles achoppe alors sur les règles.

Dérive, innovation comme par le passé ou 'démocratie à l'africaine' (Raynal 1997)? On s'interroge encore. Quid aussi sur les ressorts qui ont présidé au choix des titulaires, les luttes sur le contrôle de la fonction, de la transition et son issue.

L'objet de cet article est justement de questionner les processus par lesquels la fonction de premier ministre apparaît et s'institue dans les mutations politiques en même temps que l'ordre politique démocratique qu'il désigne et fonde. Il importe aussi d'esquisser une interrogation ce qu'il en a été de la fonction de premier ministre au sortir des mutations dans l'espace politique africain.

Cette entreprise se fera à travers une analyse comparée de dynamiques dans un certain nombre d'Etats (Bénin, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, Togo, République Démocratique du Congo, Niger et Tchad). La comparaison qui ne prétend ni à l'exhaustivité, ni à une analyse complète dans tous les pays tend néanmoins à présenter un éventail aussi large que possible des situations<sup>3</sup> et des cas de figures des mutations politiques (Linz et Stepan 1996). D'abord, elle prend appui sur les trajectoires historiques de ces Etats et de la fonction en leur sein. Ensuite, elle tient à une diversité de processus des mutations, notamment en termes d'expériences,<sup>4</sup> de technologies politiques de transition<sup>5</sup> et à des formes différentielles d'apparition et de prérogatives du premier ministre.<sup>6</sup> Elle tient enfin à des profils et parcours différents des premiers ministres avant et pendant les mutations<sup>7</sup> et à la trajectoire de la fonction et de l'Etat post-transition. Auparavant, il conviendrait de marquer un arrêt sur l'héritage passé de la fonction dans l'espace politique des Etats africains. Parce qu'il jette un éclairage certain sur la fonction et donne quelques éléments d'analyse de celle-ci dans une configuration politique nouvelle.

#### Aperçu d'histoire sociale de la fonction dans l'espace politique Africain

Le premier ministre en tant que rôle ou fonction n'est pas une nouveauté sur le continent africain. Sans être une constance dans l'espace politique des Etats africains, la fonction a jalonné la vie politique des Etats depuis les indépendances. Elle a cependant connu des fortunes diverses et des trajectoires différenciées aussi bien selon les pays qu'à l'intérieur d'un même Etat. Inexistant en Côte-d'Ivoire et au Bénin avant les processus politiques de 1990, la fonction a été consacrée au Cameroun et au Gabon tant dans un contexte multipartisan que de parti unique.

Bien plus, le premier ministre a aussi bien existé dans les régimes civils que militaires (Congo, République Démocratique du Congo, Niger) (Martin 1973). Curieusement, le Congo, malgré ses multiples coups d'état et une avalanche de régimes militaires, est l'un des pays avec le Gabon qui a connu une plus longue expérience de la fonction de premier ministre. C'est aussi le pays qui a allié une idéologie communiste proclamée avec des institutions dites de démocratie et que symbolise le premier ministre. Ces différentes situations nous interrogent sur la fonction de premier ministre au-delà de sa perception institutionnelle (Biabag 1978) et des idéologies professées ou encore de la représentation d'un ordre politique et institutionnel auquel la fonction renvoie (Tchivounda, 1979).

#### Une fonction de situation

L'observation attentive du rôle de premier ministre dans les Etats africains met en évidence une fluctuation de celle-ci, en fonction de la conjoncture politique et surtout la structure des rapports de forces entre acteurs politiques. Tandis que le premier ministre apparaît dans la vie politique dans les périodes d'incertitudes politiques, pendant lesquelles les compétitions entre les différents acteurs sont fortes, il fluctue en période de relative stabilité où les rapports de forces politiques semblent être à l'avantage d'un acteur ou groupe d'acteurs. En effet, les premières années de l'indépendance consacrent la fonction de premier ministre dans la plupart des pays soumis à notre analyse. Celui-ci constitue d'ailleurs une composante essentielle de la vie politique. Progressivement, les trajectoires différentielles des Etats tendent à modeler le rôle en fonction de l'évolution politique de chaque pays.

Au Cameroun français, les luttes sur l'indépendance entre élites politiques (Ngwé 1999) consacrent un premier ministre aux côtés d'un Président de la République. L'adoption de la forme fédérale de l'Etat au Cameroun conduit à la mise en place de deux premiers ministres dans les Etats fédérés. En même temps, les occupants changent progressivement du fait de la transformation de l'espace politique et des rapports de forces en son sein.<sup>8</sup> L'adoption de la forme unitaire de l'Etat en 1972, consécutive à la monopolisation de l'offre politique via le parti unique et le contrôle de l'espace politique par A. Ahidjo à la tête de l'Etat, conduit à la fluctuation de la fonction de premier ministre.

En République Démocratique du Congo, l'indépendance acquise est encore fragile du fait de la crise politique dans laquelle est plongée le pays<sup>9</sup> (Bouvier 1965). Le coup d'état intervenu en 1965 consacre provisoirement le numéro deux de l'opération le colonel Mulemba au poste de premier ministre. La monopolisation progressive de l'offre politique met un terme à la fonction pendant près d'une décennie. Elle est remplacée par le premier commissaire, autant que les occupants se succèdent.

Au Mali, au Togo et au Tchad, l'arrivée des militaires au pouvoir consacre momentanément la fonction. Attribuée très souvent à l'un des acteurs principaux du coup d'Etat, la fonction de premier ministre est supprimée de l'espace politique de ces pays, consécutive au contrôle de l'espace par l'un des protagonistes. Il ne peut en être autrement dans la mesure où les nouveaux dirigeants justifient leur action par l'instabilité engendrée par la concurrence entre les entrepreneurs politiques civils au sommet de l'Etat.

Egalement, les coups de force intervenus au Congo font dépendre la fonction des rapports de forces entre les groupes d'acteurs qui s'emparent du pouvoir. En effet, elle apparaît ou change d'occupant au détour d'un nouveau coup d'Etat. Sa relative permanence dans ce pays s'explique en partie par une structure continue de rapports de forces tendus entre les acteurs politiques et une absence de contrôle de l'espace politique par un acteur. C'est dire que la compréhension de la fonction de premier ministre dans les pays africains dépasse de loin le cadre institutionnel ou encore la représentation du rapport entre l'adoption d'une forme institutionnelle ainsi que ses rôles et un ordre politique.

Par ailleurs, tous les premiers ministres ne se valent pas, en ce sens qu'ils n'ont pas la même signification politique. En effet, la désignation de Charles Assalé comme premier ministre au Cameroun français en 1960 est différente de celle de Paul Biya en 1975 dans la mesure où la situation politique est différente. Car sous le même titre de premier ministre peuvent se loger des

fonctions différentes autant que différents modes de relations entre les organes du pouvoir et les individus qui les habitent (Lacroix et Lagroye 1992). Egalement, les enjeux qui en sont liés diffèrent, même si on peut y retrouver quelques fonctionnalités identiques. D'où la nécessité d'examiner les enjeux liés à la fonction.

### Une fonction aux enjeux multiples

L'apparition ou la disparition de la fonction de premier ministre dans l'espace politique des Etats africains ne relève pas d'une simple dérive ou d'une fantaisie politique. Elle comporte une signification précise qu'il convient de saisir dans les conjonctures politiques et dans les déterminants politiques et sociologiques qui président au choix des personnes (Tessy Bakary 1991). Parce que les institutions n'ont pas une existence identique, mais présentent des visages multiples selon les transactions et les relations sociales qui les font naître (Lacroix 1992), les différents premiers ministres portent la marque des enjeux politiques qui leur donne naissance. Ainsi, le premier ministre se constitue particulièrement en période d'incertitude politique (premières années de l'indépendance pour certains, lendemains de coup d'état pour d'autres), comme un mécanisme de conquête et/ou de conservation du pouvoir d'Etat à travers la répartition des positions qui y sont attachées. Le système d'alliances ou de compromis politique qui président au choix de personnes est illustratif à cet égard.

Au Cameroun, la désignation de Charles Assalé au poste de premier ministre en 1960 tient certes à son ralliement à l'Assemblée au groupe politique d'union nationale, mais surtout au souci d'Ahidjo de consolider sa position de porte parole de l'Etat indépendant au moment où celle-ci est confrontée à une forte concurrence de ses principaux adversaires politiques, en l'occurrence A. M. Mbida et Soppo Priso (Bayart 1985). Cette pratique contribue à ainsi marginaliser et à amoindrir les positions de ces derniers. De la même façon, la désignation de John Ngu Foncha au poste de premier ministre du Cameroun anglophone tient certes au rôle joué par celui-ci pendant la réunification des deux parties du Cameroun, mais permet également de consolider les positions respectives des deux protagonistes-associés (Bayart 1985). Ahidjo consolide sa position de porte-parole du Cameroun en remplaçant Assalé et Foncha par des nouveaux promus qui n'ont pas la même surface politique que leurs prédécesseurs.

Ces pratiques sont présentes dans d'autres des pays soumis à notre observation. En effet, la République Démocratique du Congo fait l'expérience entre 1960 et 1964 d'une succession de premiers ministres basés sur des alliances de tous genres sur fond de concurrence au contrôle des positions d'Etat. Ainsi, de la désignation de Lumumba en 1960, on arrive à la primature de Tshombé en 1964 en passant par des étapes transitoires de Joseph Iléo et d'Adoula (Lumanu-Mulenda 1989). Les alliances que le Président de la République Kasavubu nouent tantôt avec les uns, tantôt avec les autres et qui siéent à la situation de crise politique du pays, ont aussi pour enjeu entre autres, d'amoindrir les positions politiques de ses concurrents dans les conflits qui opposent les acteurs pour le contrôle des postes d'Etat. Le choix de Joseph Iléo après la destitution de Lumumba illustre cette situation. Originaire de la région du Kasai comme Lumumba et son principal adversaire politique à l'Assemblée Nationale, Iléo est aussi un des acteurs principaux de la formation politique le

Mouvement National Congolais-Kalondji à la suite de la scission en deux du parti Le Mouvement National Congolais dirigé par Lumumba.

Par ailleurs, le choix des personnes au poste de premier ministre renvoie dans certaines situations à l'existence et à la survie même de l'Etat ou encore aux formes d'aménagement de la domination en son sein. En fait, les positions de porte-parole de l'Etat ne sont pas indépendantes de l'existence de celui-ci. Au Cameroun, par exemple, les élites politiques ont été sommées par les instances internationales de prouver leur capacité à exister comme porte-parole de l'Etat en faisant exister l'Etat, notamment à travers l'exercice de leur domination sur l'ensemble territorial constitutif de l'Etat. En ce sens, le choix de premier ministre constitue aussi un mécanisme d'extension de cette domination. La désignation de Charles Assalé au poste premier ministre tendait aussi à fabriquer l'unicité territoriale du Cameroun francophone en fabriquant le groupe de ses porte-parole face aux appels de partition du Cameroun lancés par A.M. Mbida.

Cette situation est plus marquée en République Démocratique du Congo. En effet, le pays est confronté entre 1960 et 1964 à des velléités de sécession du Katanga (Sauvage 1964) ou aux déclarations indépendantistes du Sud-Kasaï, fief politique du M.N.C.-Kalondji. A ce titre, la désignation au poste d'Adoula en 1961, autant que son gouvernement baptisé pour la circonstance 'd'union nationale' et celle de Tshombé en 1964 comportent un enjeu d'unité territoriale devant constituer l'Etat.

Cette situation se manifeste également dans la pratique du gouvernement d'union nationale laquelle constitue aussi une modalité de gestion interne de la domination. Ainsi, les désignations de Sylvain Goma en 1975 et de Alfred Raoul en 1978 au Congo ne sont pas totalement étrangères au clivage politique construit entre le Nord et le Sud. Tout comme la désignation de Hamane Oumarou au Niger en 1983 obéit à la logique d'équilibre régional. Au Cameroun le choix de Paul Biya en 1975 trouve son explication en partie, dans ce grand clivage politique historiquement constitué entre le Nord et le Sud. La désignation de J.N. Foncha et de S.T. Muna est aussi liée au bipode politique et linguistique que connaît le Cameroun.

C'est donc fort de cet héritage politique que surviennent les processus politiques des années 1990 et avec eux les luttes sur les rôles.

Le premier ministre des années 1990: Un enchevêtrement de pratiques et d'investissements différenciés

Le renouveau du premier ministre dans les Etats cités n'a pas une existence immédiate et spontanée. Il résulte d'un processus collectif de construction de divers agents sociaux dans un contexte de transformation des configurations politiques. Avant 1990, le premier ministre est quasiment absent de l'espace politique africain.<sup>10</sup> Son apparition dans les différents Etats fait suite à la montée progressive des contestations et des luttes politiques lesquelles se sont imposées à partir de 1990 comme une 'mode' sur le continent africain.<sup>11</sup>

Cependant, le premier ministre n'est pas homogène dans tous ces Etats, mais présente des visages multiples eu égard aux trajectoires différenciées des processus politiques dans les pays.

Mais, ces différences recouvrent quelques invariants génériques, notamment les situations politiques qui les font naître, les représentations communes qui les sous-tendent (démocratie) et qui fonctionnent à la fois comme des ressources mobilisables et des contraintes, les formes de luttes qui s'y développent et les enjeux qui les gouvernent.

Le travail politique de construction de la question de la démocratie

Après les critiques sur la non prise en compte des exigences sociales ou des réalités et des spécificités des Etats africains (Hirsch 1990) par les programmes d'ajustements structurels, l'inefficacité de ceux-ci et plus généralement des processus économiques et de développement est désormais trouvée la gestion purement politique des Etats (Banque Mondiale 1989), ou encore dans leur organisation politique (Constantin et Contamin 1990). Ce glissement sur le terrain proprement politique est accentué par la mobilisation des acteurs politiques locaux et internationaux (Banegas 1995). En effet, la question de démocratie émerge sur plusieurs scènes. Au plan local, les acteurs et groupe d'acteurs politiques locaux procèdent par affectation de sens à la situation,<sup>12</sup> laquelle va de pair avec la qualification aussi bien des régimes politiques que des hommes qui les gouvernent (Bourdieu 1981). Au niveau international, les bailleurs de fonds, en particulier les organisations internationales et les Etats européens et américains avancent des notions telles 'bonne gouvernance', 'political accountability', 'Etat de droit', 'droits de l'homme' et 'démocratie'.

L'idéologie de démocratie opère aussi dans les espaces journalistique et scientifique. Des média audio comme Radio France International, Africa N°1, B.B.C. et les journaux écrits (Jeune Afrique, Jeune Afrique Economie et la presse écrite locale dans chaque pays) y consacrent des éditoriaux et des reportages importants.<sup>13</sup> La contribution scientifique se fait sous le double aspect de production de la littérature démocratique<sup>14</sup> (Buijtenhuijs et Rijnierse 1993) et de l'intervention directe dans l'espace politique sous forme d'expertise scientifique à usage politique sur la définition des conditions et l'évaluation des transitions vers la démocratie.<sup>15</sup>

Ces différents acteurs construisent alors l'aspiration à la liberté et à la démocratie des populations africaines comme une donnée immanente à l'évolution du 'monde moderne', dès lors que la chute de l'idéologie communiste n'a laissé qu'une seule alternative; celle de la démocratie (Le Guelte 1998). L'idée de démocratie s'impose ainsi progressivement comme un référent dans les Etats africains et tend à ordonner le sens des luttes des acteurs politiques locaux (Dobry 1990). Ceux-ci redéfinissent en effet leurs tactiques et se battent désormais sur la gestion du sens de démocratie.

Le premier ministre comme une modalité du jeu politique 'démocratique'

L'imposition du discours sur la démocratie conduit les acteurs politiques à orienter le débat public sur la mise en conformité (à la démocratie) des Etats à travers l'adoption des structures, des règles ainsi que des hommes appropriés (Garrigou 1992). Evidemment, les symboles de la démocratie standardisés dans les pays européens servent de référents dans les luttes. Bien plus, l'adoption de ces objets n'est pas l'enjeu principal du débat, mais la manière dont ils sont institués autant que le crédit accordé à leurs auteurs. Parce que c'est cela enfin de compte qui certifie ou non le label de

démocratie. Des revendications et projets multiples sont formulés, notamment l'organisation des débats publics sous différentes formes (Sindjoun et Nguini Owona 1997). Ainsi s'invente à travers cette concurrence l'idée de transition et avec elle, les rôles et les hommes devant les habiter.

La transition comme compromis provisoire, se constitue surtout comme un point de médiation des luttes entre acteurs et groupes d'acteurs politiques locaux. Cet espace de régulation des luttes qui devient progressivement un enjeu politique important, mobilise ainsi les acteurs sur sa définition, sa codification et les modalités de sa mise en pratique. De plus, la transition qui intéresse au plus haut point les acteurs politiques, se comprend non seulement comme ce moment de passage à la démocratie, mais et surtout comme celui qui prépare et organise la conquête future des trophées politiques qui en résultent, à savoir les postes d'Etat de l'ordre démocratique. Car, il ne s'agit pas d'une simple modification institutionnelle ou d'une simple formalisation d'un rôle dans un jeu politique stabilisé, mais bien de la définition d'un ordre politique, de la fondation d'un nouveau régime et avec lui, l'organisation des rôles et des positions de porte-parole. Dans ce cadre les positions d'Etat existantes ou qui se créent, particulièrement celles de la transition, et donc le premier ministre cristallisent les luttes politiques d'une intense violence.

Toutefois, la seule instauration d'un premier ministre ne suffit pas à consacrer la démocratie dans un pays, mais doit répondre à deux exigences. D'une part, elle doit rompre avec la représentation des expériences passées de la fonction lesquelles l'ont construit comme une simple déconcentration du pouvoir présidentiel, comme l'homme-lige du président de la République (Biabag 1978). D'autre part, elle renvoie à l'expérience d'un exécutif bicéphale tel qu'il fonctionne dans le modèle français (particulièrement en période de cohabitation). En effet, une bonne transition s'évalue à son degré de rupture avec l'ordre politique 'présidentialiste' établi aussi bien au niveau de l'ordonnancement institutionnel que des hommes. Dès lors, un bon premier ministre d'un exécutif démocratique est perçu comme celui qui n'est pas dépendant du chef de l'Etat, voire lui est opposé (Bourgi 1991). Ainsi, le premier ministre est reconnu comme le symbole de l'ordre démocratique, le fonde et le crée également. Cette reconnaissance d'une certaine utilité de la fonction dans le jeu renvoie néanmoins à ses usages dans les luttes le constituant ainsi en un objet de luttes.

### Un objet de luttes et de transactions politiques

La transition qui polarise l'attention des acteurs politiques, focalise les luttes aussi bien sur les formes pratiques d'y parvenir que sur les rôles devant en assurer la gestion. Deux tendances se dessinent sur la structure des organes et des rôles. Les pays ayant adopté la conférence nationale s'orientent vers une polarité triple: le Président de la République, le premier ministre (avec le gouvernement) et l'organe législatif aux dénominations multiples. Ceux qui optent pour une autre démarche, telle la tripartite au Cameroun, s'orientent vers une bipolarité: le président de la République et le premier ministre (avec le gouvernement). Et à travers ces formes de polarités (du reste non immuables), les luttes épousent des formes et des trajectoires différentes.<sup>1</sup>

Le premier ministre qui devient un pôle d'attraction important de luttes cristallise les conflits sur certains points notamment, la définition du rôle et l'autorité qui lui est attachée, les modes de désignation autant que les titulaires, l'inscription et la consignation de la fonction dans l'ordre



institutionnel et politique du moment et éventuellement à venir en rapport avec les autres principaux rôles mis en jeu (président de la république et/ou organe législatif).

Progressivement, ces luttes construisent et stabilisent des registres différentiels d'attributs liés au poste. Ceux-ci vont de la définition d'un occupant légitime à travers les composantes attachées au poste, jusqu'aux prérogatives institutionnelles et politiques qui lui sont dévolues, en passant par les missions assignées, etc.

En même temps, les luttes sur la définition des rôles sont inséparables de la gestion de la transition, particulièrement de son issue. A cet égard, le premier ministre se constitue aussi comme un rôle de lutte et une ressource politique.

### Une fonction politique de la transition

Les différentes configurations de luttes pour caractériser le poste de premier ministre en font une fonction à géométrie variable dans les différents pays. Toutefois, certains éléments communs se dégagent de cette entreprise, notamment les propriétés sociales attachées aux titulaires du poste, les mécanismes de leur désignation ainsi que les missions qui sont dévolues au rôle. Le tableau reprend des éléments qui caractérisent les premiers ministres.

Il convient de souligner que la distinction faite dans le tableau entre l'entrepreneur politique et le technocrate<sup>2</sup> tient d'une part, aux projections que font les acteurs, aux formes de perceptions qu'ils ont les uns les autres et aux classements subséquents (appartenance aux camps constitués) lesquels structurent leurs pratiques et leurs réactions. D'autre part, elle tient aussi aux fonctions antérieures du titulaire au poste avant sa nomination et surtout à la lecture qui est faite de sa nomination par les différents acteurs et groupes d'acteurs. La ligne de démarcation entre les deux catégories n'est pas tranchée, tant les situations de fluidité politique ainsi que la dynamique des jeux sont porteuses de transformations.

Pays	Noms des P. M.	Propriétés des premiers ministres	Modes de désignation	Prérogatives politiques et institutionnelles	Année désignation	Réactions des protagonistes locaux
<b>Bénin</b>	Nicéphore SOGLO	technocrate (nouveau)	élection à la conférence nationale souveraine	chef de l'exécutif de transition et responsable devant organe législatif	Février 1990	approbation du P.R.
<b>Cameroun</b>	Sadou HAYA-TOU	Homme politique/ technocrate (ancien/nouveau)	décision du P.R. avant tripartite	responsable devant P.R	Avril 1991	réserve puis approbation de l'opposition
<b>Congo</b>	André MILONGO	technocrate (nouveau)	élection à la conférence nationale souveraine	chef de l'exécutif et de la transition et responsable devant organe législatif	Juin 1991	approbation des parties
<b>Côte-d'Ivoire</b>	Alassane OUATTARA	technocrate (nouveau)	décision du P.R. avant élections présidentielles	responsable devant le P.R.	Novembre 1990	réserve puis approbation de l'opposition

<b>Gabon</b>	Casimir OYE-MBA	technocrate (nouveau)	décision du Président de la République après conférence nationale	responsable devant Président de la république	Avril 1990	réserve puis approbation de l'opposition
<b>Mali</b>	Soumana SACKO	technocrate (nouveau)	élection à la conférence nationale souveraine	chef de l'exécutif de la transition et responsable devant organe législatif	Avril 1991	approbation des parties
<b>Niger</b>	Amadou Cheiffou	Technocrate (nouveau)	élection à la conférence nationale souveraine	Chef de l'exécutif de transition et responsable devant le HCR	Oct 1991	Approbation des parties
<b>Tchad</b>	Fidel Mougar	Homme politique (ancien)	élection à la conférence nationale souveraine	Chef du gouvernement de transition et responsable devant le C.S.T	Avril 1993	Approbation des parties
<b>Togo</b>	Kokou KOFFI-GOH	Homme politique/ technocrate (nouveau)	élection à la conférence nationale souveraine	prérogatives controversées	Août 1991	approbation du P.R

<b>Pays</b>	<b>Noms des P. M.</b>	<b>Propriétés des premiers ministres</b>	<b>Modes de désignation</b>	<b>Prérogatives politiques et institutionnelles</b>	<b>Année désignation</b>	<b>Réactions des protagonistes locaux</b>
<b>République Démocratique du Congo</b>	Kengo WA DONDO	homme politique (ancien)	décision du P.R avant conférence nationale puis élection par un concordat politique	responsable devant P.R puis partagées avec le P.R.	février 1990 puis juin 1994	désignation controversée
	Lunda BULULU	technocrate (nouveau)	décision du P.R. avant conférence nationale	responsable devant P.R	avril 1990	désignation controversée
	Mulumba LUKODJI	technocrate (nouveau)	décision P.R. avant conférence nationale	responsable devant P.R	Mars 1991	désignation controversée
	Etienne TSHISE-KEDI	homme politique (nouveau)	décision P.R. avant conférence puis élection à la conférence nationale	prérogatives controversées	oct. 1991 puis Sept. 1992	désignation controversée
	Bernadin M. DIAKA	homme politique (nouveau)	décision du P.R. avant la conférence	responsable devant P.R	octobre 1991	désignation controversée
	Nguz KARL I BOND	homme politique (ancien/ nouveau)	décision du P.R. pendant la conférence nationale	responsable devant P.R	Nov. 1992	désignation controversée
	Faustin BIRIN-DWA	homme politique (nouveau)	décision du P.R. après la conférence nationale	partagées avec le P.R.	Mars 1993	désignation controversée

Sources : Marchés Tropicaux et méditerranéens, 1990-1996 ; Afrique Contemporaine, 1990-1996 ; Jeune Afrique; Jeune Afrique Economie, 1990-1996

## Les propriétés sociales d'un premier ministre de l'ordre démocratique

Qui peut et/ou doit être premier ministre des transitions et selon quels procédés? Les questions sur l'occupant légitime du poste, les procédés de sa désignation mobilisent et opposent les acteurs et groupes d'acteurs. Les réponses varient selon la dynamique des jeux dans chaque pays, notamment la structure des interdépendances entre les acteurs et groupes d'acteurs locaux et extérieurs pour caractériser le poste,<sup>3</sup> des formes d'investissements (et d'appréciations) variés qui se développent sous son ombre. Certains éléments se dégagent progressivement de ces luttes pour définir l'occupant, valider le rôle et partant de la transition selon le mode des rites d'institution (Bourdieu 1982). Parmi les éléments qui se médiatisent, la biographie des postulants sous forme d'évaluation de leur trajectoire politique et sociale, se constitue comme un attribut important dans la définition de la fonction. La publicité qui en est faite, tend à valider ou invalider un processus.

Le caractère nouveau du personnage dans l'espace politique et/ou au poste constitue le premier indice sur lequel se fonde l'appréciation de la validité du titulaire par les parties en conflit. Il englobe deux volets imbriqués. D'une part, les premiers ministres se doivent d'avoir une 'virginité politique', en ce sens qu'ils ne sont pas issus du sérail politique avant les processus politiques en cours ou qu'ils ont rompu avec les pouvoirs en place et se sont parfois illustrés par leurs critiques à l'égard de ceux-ci (cas de Ngunz Karl I Bond par exemple).<sup>4</sup> D'autre part, les premiers ministres doivent être 'désintéressés' des compétitions futures pour les trophées politiques.<sup>5</sup> Dans la plupart des cas, la fonction échoit aux personnages ayant des profils de technocrates et/ou perçus par les principaux protagonistes comme n'étant pas des concurrents déclarés ou ne présentant pas de risque majeur pour les compétitions à venir.

Cependant, la fonction dans ce cadre précis qui constitue un point d'équilibre des tensions entre les parties connaît des inflexions en fonction des configurations politiques propres à chaque pays, des formes d'investissements des acteurs dans le jeu et aussi des enjeux qu'elle abrite. En R.D.C., le premier ministre a constitué l'un des points d'achoppement important dans le processus politique.<sup>6</sup> Placée au cœur des luttes sur les processus de subversion ou de maintien du régime, la fonction a été investie en majorité par les entrepreneurs politiques engagés dans les luttes pour les trophées politiques à l'issue de la transition. Au Tchad, l'élection de Fidel Mougar à la conférence nationale, bien qu'il soit considéré comme un homme du régime en place tient en partie à la dynamique du processus et à la configuration politique du pays.<sup>7</sup>

Par ailleurs, le profil technocratique et 'étranger' des premiers ministres est renforcé par les exigences et les attentes des acteurs internationaux. En effet, l'accueil (favorable ou défavorable) ainsi que le crédit accordé à la désignation de ces premiers ministres par les organisations internationales et les Etats européens et américains manifestés par leurs prises de position et gestes<sup>8</sup> participent du travail symbolique de définition des propriétés liées au poste et de l'ordre politique afférent. Or, cet accueil et ce crédit, qui varient en fonction de la dynamique politique dans l'espace

international<sup>9</sup> sont pris dans des exigences de 'transparence politique et d'efficacité dans la gestion économique'. Du coup, les 'qualités de gestionnaire' et/ou 'd'intégrité' des premiers ministres semblent bénéficier d'un accord tacite entre les acteurs locaux et internationaux. Ces qualités se présument par le capital social acquis par les titulaires du poste auprès des institutions financières et économiques internationales, des organisations internationales, du fait de leur passage au sein de ces instances (cas de N. Soglo, ancien administrateur à la Banque Mondiale, de L. Bululu au P.N.U.D. et à la Banque Mondiale, de C. Oyé-Mba, gouverneur de la B.E.A.C., de A. Ouattara, gouverneur de la B.E.A.O., de S. Sacko, cadre du P.N.U.D., de A. Milongo administrateur de la B.A.D. puis à la Banque Mondiale, de Amadou Cheiffou représentant de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale en Afrique Occidentale). Elles se présument aussi à travers d'autres ressources telles la capacité de gestion (S. Hayatou) ou l'engagement pour les droits de l'homme (K. Koffigoh), ou encore une farouche opposition au régime en place (cas de Tshisékédi).

Ce travail collectif de fabrication des propriétés constitue aussi des façons des acteurs et groupes d'acteurs impliqués de s'aménager la participation au jeu, dans la mesure où il préserve les espoirs des parties (Pelletier 1992). C'est ce qui apparaît dans les luttes sur les modalités de désignation et l'inscription du rôle dans l'ordre politique.

### Les modalités de désignation

Deux tendances apparaissent: la désignation par le Président de la République et l'élection à la conférence nationale. L'imposition d'un mode semble renvoyer à priori à une configuration des rapports de forces favorable à l'un des groupes protagonistes au moment de la désignation.

Mais, le problème se complique lorsqu'il s'agit de comprendre le choix de certaines personnes précises, en particulier lors d'une élection. Il se complique davantage lorsqu'il faut saisir les réactions des acteurs du camp opposé à la désignation d'un premier ministre par l'autre camp ou encore l'attitude de certains alliés à la formation du gouvernement d'un premier ministre auquel ils ont pourtant apporté leur voix ou leur adhésion.

Contrairement à ce qu'affirme Fabien Eboussi Boulaga (1998), le choix d'un premier ministre et/ou l'adhésion des parties n'est pas seulement le fait d'un hasard de circonstance. Il est aussi fondé sur des marchandages multiples décrits par Robert Buijtenhuijs (1993) dans le cadre du Tchad qui prennent en compte les calculs des acteurs en fonction des espoirs de gains divers (Dobry 1986), les exigences et attentes des bailleurs de fonds, les clivages politiques régionaux.<sup>10</sup> Ainsi, divers cas de figures se dessinent. Le candidat est choisi par les protagonistes-associés pour la circonstance, du fait de la méfiance réciproque<sup>11</sup> et aussi du fait qu'il ne représente pas de risque majeur pour les compétitions à venir (cas de Soglo au Bénin, de Soumana Sacko au Mali, Amadou Cheiffou au Niger). Ici, le caractère incolore ou technocratique du premier ministre fait sens dans les processus de désignation.

Dans d'autres cas, le candidat ne reçoit l'adhésion et le soutien que pour autant qu'il s'engage à s'effacer (Koffigoh au Togo)<sup>12</sup> ou encore de n'exister que le temps de la transition (Mougar au Tchad) et surtout comme le dit F. Wissman (1993) de respecter l'échange de bons procédés (Milongo au Congo).

Le marchandage politique se transforme au Cameroun, en Côte-d'Ivoire et au Gabon où le premier ministre est désigné par le Président de la République en place ou encore en République Démocratique du Congo et au Tchad. En effet, l'adhésion des autres protagonistes au choix d'un premier ministre est subordonnée à la présence de leurs mandataires dans l'instance gouvernementale. Tandis que cette cohabitation ne suscite aucune réaction chez les acteurs politiques au Tchad, elle est au cœur des réserves de l'opposition dans les trois premiers pays et surtout structure les alliances et les désalliances en R.D.C.

Cette présence qui prend la forme 'gouvernement d'union nationale'<sup>13</sup> est alors donnée à voir comme un signe de démocratie contribuant ainsi à légitimer le processus. Elle préserve surtout les chances des protagonistes dans les luttes futures, dès lors que les positions d'Etat offrent des ressources matérielles et symboliques mobilisables dans le jeu à travers la revendication des portefeuilles jugés stratégiques ou de souveraineté, tels les finances, la défense, la diplomatie, l'intérieur, etc.<sup>14</sup>

L'inscription du rôle dans l'ordonnancement institutionnel  
et politique de transition

L'entreprise générale de définition de l'ordre démocratique passe aussi par la codification de la phase de transition, notamment sa consignation sous forme de textes, de normes devant la régir. Parce que le droit est un mécanisme efficace de fabrication de la réalité ou d'un ordre politique (Bourdieu 1986), il constitue un enjeu politique important dans les luttes. En effet, les acteurs s'opposent sur les règles à mettre en place, particulièrement sur la définition des prérogatives institutionnelles et politiques des rôles dans l'espace de transition. Il s'agit pour les acteurs de circonscrire le champ d'activités assignées à chaque organe de transition (Président de la République, Premier ministre, organe législatif) autant que l'étendue des pouvoirs et des responsabilités qui en sont associés. Le contrôle de l'appareil d'Etat et la maîtrise de l'autorité symbolique de l'Etat, en l'occurrence son pouvoir de représentation se joue également dans cette lutte (Bourgi 1991). Parce que cela renvoie en pratique à la capacité attribuée et reconnue de parler et de prendre des actes imposables à tous au nom de l'Etat pendant la transition. Cette confrontation se manifeste de façon la plus aiguë dans les luttes sur le contrôle des fonctions régaliennes (Buijtenhuijs 1993).

Des formules diverses se dessinent en fonction de la dynamique du jeu politique dans chaque pays. Dans certains cas en effet, ont été créés un ordre et des organes spécifiques de la transition régis par un texte particulier (Acte de la transition). Dans d'autres, la transition s'intègre dans l'ordre politique et institutionnel existant. Et les modalités de cohabitation des organes autant que la mise en pratique des règles édictées dépendent de la configuration politique routinière et/ou du moment dans chaque pays<sup>15</sup> ainsi que de la dynamique du jeu, notamment les compromis politiques entre les acteurs et groupes d'acteurs, selon que ceux-ci acceptent ou non le nouvel ordonnancement institutionnel et politique et surtout jouent ou non le jeu de la transition (Moestrup 1999).

Dans certains régimes militaires, notamment au Bénin, au Congo, au Niger et au Mali, les conférences nationales ont mis en place des Actes de transition<sup>16</sup> qui constituent le nouvel ordre institutionnel et

politique et qui règlent les modalités de cohabitation entre les organes. Ici les Présidents de la République ont été dépouillés d'une grande partie de leurs prérogatives institutionnelles et politiques au profit des premiers ministres. En effet ceux-ci sont des chefs des exécutifs de transition et à ce titre sont investis des prérogatives institutionnelles importantes, notamment de gestion du gouvernement, de nomination aux emplois civils et militaires, d'édiction des normes (ordonnances et décrets). Au Niger, il est même le garant de l'indépendance et de l'intégrité du territoire (Raynal 1993). Bref, ils sont investis des fonctions régaliennes et du pouvoir de représentation de l'Etat au détriment du chef de l'Etat et ne sont pas responsables devant ce dernier,<sup>17</sup> mais devant les organes législatifs qui contrôlent leur action. Dans ces pays, l'engagement des différents groupes d'acteurs à jouer le jeu conduit à une transition sans heurt ainsi qu'à une cohabitation pacifiée entre le Président de la République et le premier ministre ainsi qu'entre ce dernier et les organes législatifs.<sup>18</sup>

Au Tchad, un compromis ambigu émerge entre l'ordre politique issu de la conférence nationale et celui existant. Dans ce cadre, le premier ministre partage ses pouvoirs avec le Président de la République. S'il ne peut facilement démettre le premier ministre qui est chef de l'exécutif, le Président de la République conserve une grande partie de ses prérogatives institutionnelles et surtout une grande initiative politique eu égard à la situation de fragilité du pays liée aux affrontements armés, mais aussi à ses stratégies de reprise en main de l'issue de la conférence nationale.<sup>19</sup> Justement, cette capacité d'initiative politique est au cœur du processus de cohabitation entre le premier ministre Fidel Mougar et le Président de la République Idriss Deby ainsi que le Conseil supérieur de transition. L'affrontement entre le Président de la République et son premier ministre sur le contrôle des ressources financières provoque une crise politique laquelle conduit au renversement de ce dernier par le Conseil supérieur de la transition.<sup>20</sup>

Dans d'autres pays, dont le Cameroun, la Côte-d'Ivoire, le Gabon, la transition s'intègre dans l'ordre politique existant ainsi que ses organes. Dans ces cas, le premier ministre est nommé par le Président de la République et est responsable devant lui. Celui-ci est également chef de l'exécutif et conserve ainsi ses prérogatives régaliennes et de représentation de l'Etat. Par ce fait, celui-ci conserve l'initiative de la gestion de la transition.

Dans d'autres pays encore, notamment au Togo ou certaines situations en R.D.C. (cas de Mobutu-Tshisékédi), le processus achoppe sur la définition et l'acceptation par les parties d'un ordre institutionnel et politique de la transition et avec lui, les prérogatives respectives entre le Président de la République et le premier ministre. Il achoppe également sur les pratiques de subversion des règles du jeu établi par les différents acteurs. En effet, l'affrontement permanent entre Mobutu et Tshisékédi trouve son fondement dans le refus de compromis entre les deux acteurs et groupes d'acteurs sur un ordre de transition<sup>21</sup>. Au Togo, l'intervention de l'armée dans le jeu politique va constituer pour le Président Eyadema, un élément important de subversion des rapports de forces, notamment dans la redéfinition des prérogatives institutionnelles et surtout l'initiative politique.

#### Une ressource dans les luttes politiques

Le premier ministre se constitue aussi comme une ressource de luttes sur la transition ainsi que les positions de porte-parole de l'ordre démocratique qu'il définit. Plusieurs registres d'usages possibles

sont à l'œuvre dans l'entreprise dans la fabrication du rôle, compte tenu de la diversité des acteurs et des intérêts impliqués, compte tenu aussi des formes différentielles d'alliances et d'adhésions qui se forment autour des 'élus' et de la structure des rapports de forces entre les différents protagonistes impliqués et enfin de la dynamique du jeu. Qu'il nous suffise ici de limiter notre analyse à l'espace politique local pour apercevoir les horizons pratiques multiples qui gouvernent les adhésions, les soutiens et la mobilisation du rôle dans les luttes politiques sur la transition.

L'un des ces horizons est incontestablement la gestion des changements politiques. L'interaction tactique entre les parties met en jeu les luttes sur la maîtrise de l'initiative politique à travers le contrôle de l'agenda politique de la transition. Les modalités de désignation du premier ministre, notamment le choix de la personne autant que ses compétences institutionnelles et politiques prennent une importance primordiale dans le jeu. Parce qu'elles dessinent une configuration particulière de luttes. Sous cet angle, la désignation d'un premier ministre par un camp permet ainsi à celui-ci de s'approprier ou du moins de tenter de s'approprier la définition du contenu, des modalités, du calendrier et du rythme des changements.

Dans certains cas, la nomination d'un premier ministre, en l'occurrence par le Président de la République constitue une modalité de sectorisation du conflit; car elle empêche une montée en généralité des revendications de différents camps de l'opposition, lesquelles sont susceptibles de subvertir l'ordre dirigeant en place (Sindjoun et Nguini Owona 1997). Très souvent accompagnée d'une assignation de diverses missions, notamment de négociations sous des formes différentes (conférence nationale au Gabon, tripartite au Cameroun ou encore plate-forme de changement en Côte-d'Ivoire) avec l'opposition en vue de définir et de codifier les modalités de compétitions politiques (code et calendrier électoraux, partis politiques, accès au média, etc.), elle cantonne les luttes sur ces objets et permet ainsi d'endiguer les revendications plus globales, telle la conférence nationale souveraine et avec elle, la subversion possible du régime.

Dans d'autres situations, le premier ministre issu des conférences nationales concourt à la maîtrise de la gestion de la transition par le groupe d'acteurs qui l'a désigné. Chargé d'appliquer la plupart du temps les recommandations issues de la conférence nationale, il imprime à travers sa position institutionnelle et politique prééminente, la marque de domination sur la transition dudit groupe. C'est justement ce contrôle sur la transition, par la médiation du conflit sur les compétences des rôles, qui est en cause au Togo et en R.D.C. dans l'affrontement qui oppose les différents chefs de l'Etat (Eyadema et Mobutu) à leurs premiers ministres respectifs (Koffigoh et Tshisékédi) et à travers ceux-ci, les groupes des acteurs qui les ont mandatés.

Parallèlement, la désignation d'un premier ministre s'accompagne des velléités de contrôle des ressources d'Etat à travers les postions d'Etat. En effet, le contrôle des portefeuilles ministériels jugés importants (finances, défense, affaires étrangères, justice, affaires intérieures, communication) et avec eux les prérogatives qui y sont attachées, telles le pouvoir de nomination et de révocation, celui de réorganisation des entités devient un enjeu. Parce que les positions d'Etat dans ce cadre offrent des ressources matérielles et symboliques inhérentes, elles constituent un atout important dans les luttes sur l'issue de la transition, notamment dans les compétitions électorales. Les affrontements entre Mobutu et Tshisékédi en R.D.C. sur la gestion de la banque centrale du pays, entre Idriss Déby et Fidel Mougar au Tchad sur le rattachement de la caisse autonome

d'amortissement au ministère des finances, ont pour enjeu principal le contrôle des ressources financières qui en sont liées (Buijtenhuijs 1993).

Par ailleurs, l'issue de la transition, notamment les compétitions sur les postes d'Etat de l'ordre démocratique constitue un autre horizon pratique de l'usage du premier ministre comme une ressource de luttes. L'interdépendance tactique qui s'organise pendant la transition dessine ainsi des formes d'usages différenciés dans la course pour la conquête des trophées politiques.

Dans certains cas, le premier ministre gagne en autonomie et échappe progressivement aux logiques de dépendance et aux formes de calculs initiaux qui lui ont donné naissance ou qui ont présidé à sa désignation et/ou à son soutien. Cette autonomisation est rendue possible par un relâchement progressif des formes de marquage des camps<sup>22</sup> et à l'intérieur de ceux-ci et surtout par un brouillage de l'espace politique né de la dynamique des jeux, en particulier lors des compétitions électorales (Soglo 1995). Le poste se constitue alors pour certains comme une ressource personnelle pour son titulaire. Celui-ci en use pour se lancer dans les compétitions, soit à la tête de l'Etat (Soglo au Bénin, Koffigoh au Togo), soit à d'autres positions d'Etat à travers des alliances qu'il noue avec les autres acteurs (Milongo au Congo, Sacko au Mali, Koffigoh au Togo, Kengo Wa Dondo, Karl I Bond, Birindwa dans l'ex-Zaïre). Sous ce registre, le premier ministre s'est révélé à l'exception du Togo et de l'ex-Zaïre comme un mécanisme de remplacement des équipes dirigeantes, en particulier les chefs d'Etat.

Dans d'autres, notamment au Cameroun, au Gabon et en Côte d'Ivoire, le premier ministre a constitué une sorte de 'fusible, de bouclier politique' des chefs d'Etat à travers le travail de déclassement de la subversion de l'ordre dirigeant et la gestion contrôlée de la transition.

#### Le premier ministre au sortir des transitions politiques

Qu'en a-t-il été de la fonction de premier ministre au sortir des processus politiques et subséquentement de l'ordre démocratique qu'elle fondait? Cette double interrogation porte d'une part sur ce que Jacques Lagroye (1992) nomme la légitimité du rôle, en ce sens que son existence (permanente) échappe désormais aux usages premiers et immédiats autant qu'elle est admise et inscrite comme fondement de la démocratie des pays africains. De plus, le mode de désignation des titulaires successifs est stabilisé et reconnu de tous. Elle porte d'autre part sur le processus de consolidation de l'ordre démocratique à travers la présence ou non ainsi que les usages institutionnels et politiques de la fonction dans le jeu politique. Enfin, elle repose en filigrane la question du rapport entre la consécration des rôles institutionnels (premier ministre) et l'ordre politique subséquent (démocratie), notamment sa consolidation.

La fonction ainsi que l'ordre démocratique qu'il annonçait ont connu des fortunes différentes. Ces trajectoires différenciées tiennent à une combinaison de plusieurs facteurs opérant différemment dans chaque pays.



Au Bénin, l'adoption d'un régime présidentiel à la fin de la période de transition a mis un terme à la fonction de premier ministre. Contrairement à ce que pensent Alfred Stepan et Cindy Skach (1993) sur l'avantage du parlementarisme par rapport au présidentielisme dans le processus de consolidation de la démocratie, ce choix n'a pas remis en cause l'amorce de démocratie et permis le retour de l'armée au pouvoir. Justement, ce choix a été dicté par, comme l'affirme Maurice Ahanhanzo Glélé (1993), les expériences passées d'instabilité politiques du pays doublées de la connaissance des pratiques politiques et sociales. Par conséquent, il a correspondu au souci d'instaurer un régime stable. Ici, les règles institutionnelles ont rencontré les pratiques de compromis des acteurs politiques.

En revanche au Niger et dans une moindre mesure au Congo, l'émiettement de l'espace politique encouragé par le système électoral proportionnel (Moestrup, *op.cit.*), doublé des pratiques politiques ont conduit au retour des militaires au pouvoir pour le premier et une guerre civile pour le second. En effet, la cohabitation imposée par le jeu des alliances et des désalliances et qui met aux prises des acteurs et groupes d'acteurs peu soucieux du compromis politique met en lumière la dynamique de l'espace et du jeu politiques dans le processus de consolidation de l'ordre démocratique. Car en fait, la crise qui se noue au Niger entre le Président de la République Mahamane Ousmane et son premier ministre Hama Amadou sur le contrôle des ressources de l'Etat à travers les nominations administratives ainsi que sur les tactiques réciproques d'empêchement, d'exclusion et d'écrasement des adversaires politiques (Decoudras et Gazibo 1997) a pour fondement les modalités du jeu, notamment la définition stabilisée des mécanismes d'allocation des ressources et des trophées politiques, les dispositions des acteurs à jouer le jeu, la nature des interactions, la structuration et la consolidation de l'espace partisan. Ici, la structure des transactions politiques en cause dans la crise exploite la fragilité et/ou les incohérences du choix d'un ordonnancement institutionnel.

Cet émiettement de l'espace politique doublé du jeu tactique de coalitions de circonstance ont également engendré des crises politiques en Centrafrique et au Togo. Les affrontements qui se nouent au Togo en 1994 et en Centrafrique en 1999 sur le choix de la personne dans le premier cas<sup>23</sup> et l'attribution du poste de premier ministre suite aux alliances post-électorales dans le second cas mettent en scène la faiblesse et les incohérences des règles instituées, les codes moraux et les pratiques qui fondent l'ordre démocratique. Car la mise en forme de l'institution de l'ordre démocratique passe aussi par des phases pratiques ou encore des formes d'usages pratiques résultant entre autres des formes d'occupation du poste. Parce qu'elles sont des marqueurs de sens, mais aussi parce qu'elles constituent des formes d'inventions en pratique du rôle.

Dans d'autres pays, notamment au Cameroun, au Gabon, au Tchad et au Mali, le premier ministre a été maintenu et inscrit dans l'ordonnancement institutionnel des Etats. Cette survivance tient en partie au système des majorités présidentielles observées dans ces pays. Et le premier ministre est très souvent issu du même parti que le président de la République lequel détient la majorité dans l'organe législatif. De plus, le président de la République est dans la plupart de ces cas, le leader de sa formation politique laquelle domine à l'exception du Mali l'espace politique (Massot 1986).

Toutes ces expériences montrent que la fonction ne s'inscrit pas encore dans l'ordre des réalités de l'ordre démocratique transcendant les individus et les pratiques (Lacroix et Lagroye 1992).

En fait, les formes initiales de codification et la tendance à faire exister en pratique le rôle qu'on observe, ne sont pas à l'abri d'une remise en question. D'autant que l'expérience de la cohabitation nigérienne pourrait se généraliser engendrant des conflits non seulement sur le choix des personnes, mais aussi sur le partage des compétences entre le président de la République et le premier ministre ainsi que les modalités pratiques d'exercice de celles-ci. En effet, la plupart des constitutions des Etats africains francophone accordent sous différentes formules, des marges de manœuvre politiques importantes au chef de l'Etat (Cabanis et Martin 1999). Tantôt, il est le chef de l'exécutif déterminant et/ou conduisant la politique de la nation (cas de la Côte-d'Ivoire, Niger, Cameroun, Gabon). Tantôt, il a la latitude de nommer un premier ministre de son choix, de le congédier même lorsque celui-ci est chef du gouvernement (cas du Congo, Togo, Tchad, Mali) ou encore dispose d'un droit de veto permettant d'empêcher l'action du gouvernement. Enfin, il dispose parfois de prérogatives législatives importantes (dissolution, initiative législative) et administrative (nomination). Ces dispositifs institutionnels mâtinés de l'éthos des pratiques politiques (mise à mort politique, exclusion des adversaires, alliances de circonstance) à l'œuvre dans ces pays comportent des risques de déstabilisation des Etats et des amorces de démocratie dans des configurations de cohabitation politique.

C'est donc dire que la trajectoire de la fonction et subséquemment la consolidation de l'ordre démocratique dépendent certes des conditions de probabilité qu'offre le choix d'un ordonnancement institutionnel, particulièrement à la nature du régime politique (Stepan et Skach 1993) ou du système électoral (Moestrup 1999), mais dans le rapport de celui à la dynamique du jeu politique, notamment, la structure partisane et de l'espace politique (Duverger 1980, Mainwaring 1993), le système électoral et les pratiques électorales des acteurs politiques (Mainwaring 1991), les pratiques politiques des acteurs dans le jeu politique (Decoudras et Gazibo 1997).

## Conclusion

La conjoncture critique et les luttes politiques des années 1990 ont institué la fonction de premier ministre. Bénéficiant d'un accord minimal entre les différents acteurs politiques comme modalité de fondation de l'ordre démocratique, la fonction a été au cœur des affrontements entre acteurs politiques sur la transition. Et les trajectoires du rôle et de l'ordre politique qu'il annonçait ont varié aussi bien pendant le processus que post-transition. Inscrits dans les ordonnancements institutionnels de la plupart des Etats, le rôle et la démocratie n'ont pas survécu aux dynamiques du jeu politique post transition au Niger, en Centrafrique, au Congo, en Côte-d'Ivoire, en R.D.C. Egalement, sa survie reste très fragile dans les autres pays. Car qu'advierait-il à la fonction de premier ministre ainsi que les institutions et l'ordre démocratique si d'aventure les situations de cohabitation qu'ont connues le Niger, le Togo ou qui s'annonçaient avant la guerre au Congo devaient se généraliser et s'accroître? Les conflits en pratique ne porteraient plus uniquement sur le respect des règles et le jeu démocratique en matière de désignation, les compétences du rôle, mais aussi sur la capacité et les dispositions des acteurs à se conformer au jeu. En même temps, ces situations conflictuelles dévoilent la structure des espaces politiques avec leurs pratiques et leur éthos, leurs règles du jeu, la fragilité

institutionnelle, les formes d'incohérences et d'incompatibilités entre les ordonnancements institutionnels et les pratiques. Ces différents éléments constituent aussi des paramètres importants dans le processus d'institutionnalisation de la fonction de premier ministre et dans une moindre mesure de la consolidation de l'ordre démocratique dont se revendique le rôle.

## Bibliographie

- Banegas, R. 1995: Action collective et transition politique en Afrique; la conférence nationale au Bénin. *Cultures et Conflits* 17 : 137-175.
- Banque Mondiale, 1989: L'Afrique subsaharienne, de la crise à la croissance durable.
- Bayart, J.F. 1985: L'Etat au Cameroun. Paris: P.F. N.S.P.
- Bayart, J.F. 1996: L'historicité de l'Etat importé. *La Greffe de l'Etat*. Paris: Karthala.
- Biabag, I. A. 1978: Le premier ministre en droit constitutionnel camerounais. Thèse de Doctorat d'Etat en droit public, Université de Paris X Nanterre.
- Boulaga, F. Eboussi 1998: Les conférences nationales en Afrique; une affaire à suivre. Paris: Karthala.
- Bourdieu, P. 1986: La force du droit, éléments pour une sociologie du champ juridique. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*.
- Bourdieu, P. 1982: Les rites comme actes d'institution. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*.
- Bourdieu, P. 1981: Décrire et prescrire; notes sur les conditions de possibilité et les limites de l'efficacité politique', *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*.
- Bourdieu, P. 1976: La production de l'idéologie dominante. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*.
- Bourdieu, P. 1975: Le langage autorisé: note sur les conditions sociales de l'efficacité du discours rituel. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*.
- Bourgi, A. 1991: Enfin des premiers ministres à part entière. *Jeune Afrique* 1583.
- Bourgi, A. 1990: Le temps des premiers ministres. *Jeune Afrique* 1532.
- Bouvier, P. 1965: L'accession du Congo à l'indépendance; essai d'analyse sociologique. Bruxelles.
- Buijtenhuijs, R. 1993: La conférence nationale du Tchad; essai d'histoire immédiate. Paris: Karthala.
- Buijtenhuijs R. / Rijmiersse, E. 1993: Democratization in sub-Saharan Africa (1989-1992). An overview of the literature. Leiden.
- Cabanis, A. / Martin, M.L. 1999: Les constitutions d'Afrique francophone; évolutions récentes. Paris: Karthala.
- Constantin, F. / Contamin, B. 1990: Perspectives africaines et bouleversements internationaux. *Politique Africaine* 39.
- Decoudras P.M. / Gazibo, M. 1997: Niger: Démocratie ambiguë. *Chronique d'un coup d'état annoncé*. *Afrique Politique*: 155-190.
- Dobry, M. 1995: Les processus de transition à la démocratie. *Cultures et Conflits* 17.

- Dobry, M. 1990: Calcul, concurrence et gestion du sens; quelques réflexions à propos des manifestations étudiantes de novembre-décembre 1986. In: Pierre Favre, dir. La manifestation. Paris: Presses de la F.N.S.P.
- Dobry, M. 1986: Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles. Paris: Presses de la F.N.S.P.
- Duverger, M. 1980: A new political system model: Semi-presidential government. *European Journal of Political Research* 8: 165-187.
- Garrigou, A. 1992: Le président à l'épreuve du scandale. Déstabilisation apparente et consolidation fonctionnelle. Le président de la République; usages et genèses d'une institution.
- Glélé, A. 1993: Le Bénin. L'Afrique en transition vers le pluralisme politique. *Economica*: 173-177.
- Hirsch, R. 1990: Ajustement structurel et politique alimentaire en Afrique subsaharienne, *Politique Africaine* 37.
- Lacroix, B. 1992: Le politiste et l'analyse des institutions. Comment parler de la présidence de la République? Le Président de la République; usages et genèse d'une institution, Paris: P.F.N.S.P.
- Lagroye, J. 1992: Le conflit de l'automne 1962 Divergences et convergences dans la formalisation du rôle. Le Président de la République; usages et genèses d'une institution.
- Le Guelte, G. 1998: A propos de la montée des démocraties illibérales. *La Revue Internationale et Stratégique* 31.
- Linz, J.J. / Stepan, A. 1996: Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lumanu-Mulenda, B. 1989: Les révisions constitutionnelles au Zaïre; étude d'une dynamique de construction-destruction d'un ordre politique. *Genève-Afrique* 2.
- Mainwaring, S. 1993: Presidentialism, multipartism and democracy: the difficult combination. *Comparative Political Studies* 26.
- Mainwaring, S. 1991: Parties, politicians and electoral systems: Brazil in comparative perspective. *Comparative Political Studies*.
- Martin, M. L. 1973: Les régimes militaires africains. Profils institutionnel d'une bureaucratie gouvernante. *R.J.P.I.C.* 3.
- Massot, J. 1986: Les rapports entre le président de la République et le premier ministre de 1958 à 1982. Les régimes semi-présidentiels. Paris: P.U.F.
- Moestrup, S. 1999: The role of actors and institutions: The difficulties of democratic survival in Mali and Niger. *Democratization* 6.
- Ngwé, L. 1999: La question politique de l'indépendance. Contribution à la définition d'un cadre d'analyse pour l'étude de la construction sociale de l'Etat au Cameroun. Thèse de Doctorat en Science Politique, Tome 2, Université de Paris X Nanterre.
- Pelletier, W. 1992: La crise de mai 1877: La construction de la place et de la compétence présidentielle. Le Président de la République; usages et genèses d'une institution.
- Raynal, J.J. 1997: Conférence nationale, Etat de droit et démocratie: Quelques réflexions à propos d'une occasion manquée. La création du droit en Afrique. Paris: Karthala.
- Raynal, J.J. 1993: Les institutions politiques au Niger. Paris: Sepia.

Raynal, J.J. 1990: De la démocratisation à la Démocratie? La constitution nigérienne du 24 septembre 1989. *Afrique Contemporaine* 155.

Sauvage, B. 1964: Les intentions de Tshombé. Le dossier du mois 4/5.

Sindjoun, L. / Nguini Owona, M. 1997: Politisation du droit et juridicisation de la politique; l'esprit sociopolitique du droit de la transition démocratique au Cameroun, La création du droit en Afrique. Karthala.

Soglo, K. 1995: Les hésitations au Togo: les obstacles à la transition. In: Les nouvelles constitutions africaines: la transition démocratique. Toulouse: Presse de l'I.E.P.

Stepan, A. / Skach, C. 1993: Constitutional frameworks and democratic consolidation: parliamentarianism versus presidentialism. *World Politics* 46.

Tchivounda, Pambou 1979: Essai de synthèse sur le premier ministre africain. R.J.P.I.C.

Tessy Bakary, A. 1992: La démocratie par le haut en Côte d'Ivoire. Paris: L'Harmattan.

Tessy Bakary, A. 1991: La succession impossible. Paris: L'Harmattan.

Vatin, J.C. 1996: Lecture critique de Démocraties sans démocrates? Connaître le monde musulman: le parcours et les obstacles. *Revue Française de Science Politique* 46 (2).

Wissman, F. 1993: Elections présidentielles de 1992 au Congo; entreprises politiques et mobilisation électorale. Bordeaux: CEAN-IEP.

- 1 Les objets qui symbolisent la démocratie tels les droits de l'homme, l'élection, etc. ont été mobilisés à cet effet; voir sur cette question Jean-Claude Vatin 1996.
- 2 Les élections et les droits de l'homme ont constitué, les éléments tangibles d'appréciation de la démocratie.
- 3 On tient compte des situations politiques des Etats (régimes militaires, guerres civiles, positionnement de l'armée dans l'espace politique, etc.) des influences idéologiques (obédience communiste affirmée ou pas), du contexte des situations économiques, des configurations géopolitiques internationales et leurs effets sur ces pays, notamment avec les prises de position des bailleurs de fonds, etc.
- 4 Le Bénin a connu une expérience courte et sans heurts alors que la République Démocratique du Congo a connu l'expérience la plus longue, la plus chaotique et inachevée si on considère les élections comme le terme.
- 5 Certains pays ont connu une conférence nationale souveraine (Bénin, Togo, République Démocratique du Congo, Mali, Niger, Tchad, Gabon). Le Cameroun a connu une formule différente, en l'occurrence la tripartite. La Côte-d'Ivoire n'a connu aucune de ces formules.
- 6 Certains sont élus à conférence nationale et sont responsables devant l'organe législatif (Bénin, Congo, Mali, Tchad, Niger, Congo). D'autres sont nommés par le Président de la République et sont responsables devant lui (Gabon, R.D.C., Cameroun, Côte-d'Ivoire). D'autres sont élus à la conférence nationale, mais leurs prérogatives sont controversées (Togo, Tshisekedi en R.D.C.).
- 7 Avant les mutations, d'aucuns sont hommes politiques déclarés alors que d'autres sont des technocrates. Pendant les processus et à l'issue, certains vont se lancer à la conquête des trophées politiques.

8 Au Cameroun francophone, Charles Assalé est remplacé par Vincent Paul Ahanda en 1965 lequel est à son tour remplacé par Simon Pierre Tchoungui en 1966. Au Cameroun anglophone, Salomon Tandeng Muna succède à J.F. Foncha en 1968.

9 L'ex-Zaïre traverse une crise politique longue entre 1960 et 1964 pendant laquelle les menaces de sécession se multiplient dans différentes régions tenues par les opposants au président Kasavubu. Il en est ainsi de P. Lumumba et de M. Tshombé.

10 A l'exception du Gabon et de la République Démocratique du Congo, le premier ministre est absent du paysage politique des autres pays soumis à notre observation. Le Congo a supprimé le rôle en 1989 après une expérience ininterrompue depuis 1975.

11 Leur caractérisation de 'transition démocratique' par l'ensemble des discours africanistes en fait une exigence incontournable dans tous les pays. Aucun acteur ne peut s'en affranchir au risque de ne pas exister comme tel dans l'espace politique. Ces discours constituent des formes de construction de la démocratie en terre africaine.

12 Les dirigeants en place invoquent la crise économique, la détérioration des termes d'échanges. Les oppositions invoquent des questions proprement politiques comme la dictature.

13 Une rubrique intitulée 'en vérité' est expressément consacrée à l'actualité politique africaine dans Jeune Afrique, particulièrement à l'évaluation du degré d'évolution des processus politiques en cours dans les Etats.

14 Dès 1990, la politologie africaniste retrouve un regain d'intérêt du fait de la polarisation de la littérature sur les processus. Les revues de tous bords y consacrent un grand espace autant que les colloques s'organisent.

15 Plusieurs hommes de science interviennent sur les ondes des radios et dans les colonnes des journaux en qualité de spécialiste de la politologie africaine.

16 Les lignes de clivages grossièrement tracées ici mériteraient d'être davantage affinées.

17 L'entrepreneur politique est celui qui est positionné comme un acteur politique et engagé dans les compétitions proprement politiques (appartenance au moment de la nomination à un parti politique, syndicat, engagement dans la lutte pour les trophées politiques). Le technocrate en revanche n'appartient à aucune formation politique au moment de sa nomination, se dit et est perçu comme 'désintéressé' dans les luttes pour les trophées politiques

18 Robert Buijtenhuijs (1993) évoque justement la croyance des acteurs politiques locaux de l'immixtion des acteurs extérieurs au jeu politique notamment dans le choix d'un premier ministre.

19 Sadou Hayatou au Cameroun et Kengo Wa Dondo en R.D.C. seront considérés comme les 'gens du régime' par les oppositions.

20 Les velléités politiques de K.Koffigoh au Togo seront taxées de trahison et de parjure. Voir Jeune Afrique, du 30janv. au 5Fév. 1992. L'élection à la Présidence de la République de Nicéphore Soglo au Bénin est qualifiée de trahison et de vol. Voir Jeune Afrique Economie, N°148, oct. 1991.

21 La République Démocratique du Congo a connu la plus longue transition et une valse de premiers ministres (7 en 5 ans). Certains ont occupé ce poste à deux reprises (voir tableau, infra). De plus, le pays s'est retrouvé entre 1992 et 1994 avec deux premiers ministres représentant les groupes d'acteurs en présence.

- 22 Robert Buijtenhuijs (1993) montre une reprise en main partielle de la conférence nationale par le pouvoir. Mais, il faut aussi tenir compte du climat de guerre du pays et où les dirigeants en place restent des chefs de guerre. Un accord tacite sur le maintien des positions acquises, notamment du Chef de l'Etat semble acquis chez les différents protagonistes.
- 23 Ces acteurs prennent souvent position dans les processus politiques à travers des gestes divers tels la reconnaissance ou la réserve des mutations, d'un premier ministre ou encore des promesses d'aide, de prêts ou à l'inverse des menaces de suspension aides, etc.
- 24 Il faut considérer la dynamique de l'espace international avec ses affrontements idéologiques et ses clivages Est/Ouest; Europe/Amérique du Nord; France/Allemagne/Grande-Bretagne/Belgique.
- 25 Au Tchad, tous les prétendants au trône sont originaires du Sud. Au Cameroun, le choix de Sadou Hayatou est dû en partie au triptyque politique Nord/Sud/Anglophone.
- 26 Jeune Afrique Economie, n°148, oct. 1991.
- 27 Jeune Afrique, n°1621 du 30 janv. Au 5 fév. 1992.
- 28 Tous les premiers ministres des transitions s'empressent dès leur nomination de former un gouvernement d'union nationale. De même, la représentativité desdits gouvernements cristallise les luttes politiques. Voir Marchés Tropicaux et Méditerranéens, 1990-1994.
- 29 Les affrontements observés au Togo et en République Démocratique du Congo sont en partie liés aux exigences de contrôle de portefeuilles de souveraineté, Marchés Tropicaux, 18 sept. 1992.
- 30 Il faut par exemple considérer la nature du régime, le positionnement en son sein des différents groupes socio-professionnels tels l'armée.
- 31 Ces actes portent plusieurs appellations à savoir l'Acte Fondamental au Niger et au Congo, Charte au Tchad.
- 32 Cf. déclaration d'André Milongo, Jeune Afrique n°1595 des 24-30 juillet 1991.
- 33 Ces instances portent différentes dénominations, notamment Haut Commissariat pour la République, Conseil de la République, Conseil de Salut public etc.
- 34 Robert Buijtenhuijs (1993) montre bien cette reprise en main progressive de l'issue de la conférence nationale par le pouvoir en place.
- 35 Marchés Tropicaux, 5 déc. 1993.
- 36 Tandis Tshisékédi fera toujours référence à la conférence nationale souveraine et ses décisions comme organe et acte suprêmes de la transition, Mobutu mentionnera tour à tour la constitution, les décisions de conclaves successifs.
- 37 La création des structures telles 'l'union sacrée, la coordination de l'opposition, etc.', la désignation d'un porte-parole ou encore les pratiques comme l'exclusion du groupe pour 'collaboration' opèrent ce travail.
- 38 Après sa victoire aux élections législatives, l'opposition entendait imposer Agboyibo comme premier ministre de son choix au Président Eyadema. Celui-ci insistait sur le caractère discrétionnaire quant au choix de la personne.

## Résumé

La présente étude analyse les processus de formalisation de la fonction de premier ministre dans les Etats d'Afrique francophone sur une longue période, particulièrement depuis les transitions de 1990. Elle explore les luttes politiques sur plusieurs scènes et les usages différenciés qui ont conduit à l'instauration et à la formalisation de la fonction dans l'espace politique africain. Elle explore également les trajectoires différenciées du rôle dans ces Etats. Enfin, elle met en perspective les différentes phases d'institutionnalisation du rôle qui ont eu lieu après les transitions et s'interroge sur les phases à venir et avec elles l'ordre démocratique dont se revendique le rôle.

## *Mots clés*

*Afrique francophone, chef de gouvernement, statut et rôle, l'institution gouvernementale, exécutif, transition, démocratisation*

## Zusammenfassung

Die vorliegende Studie analysiert den Prozess der Formalisierung der Rolle des Ministerpräsidenten im politischen System frankophoner afrikanischer Staaten seit der Transitionsperiode in den 1990er Jahren. Sie untersucht die politischen Kämpfe auf verschiedenen Schauplätzen und die unterschiedlichen Gewohnheiten, die zur Einsetzung und zur Formalisierung dieser Funktion in afrikanischen politischen Systemen geführt haben. Die Analyse der unterschiedlichen Entstehungsgeschichten der Rolle des Ministerpräsidenten bildet den Hintergrund für die Darstellung verschiedener Phasen der Institutionalisierung dieser Rolle während der Transition. Schließlich wird nach der Perspektive der Rolle des Ministerpräsidenten und den damit verbundenen Chancen einer Konsolidierung der demokratischen Ordnung gefragt.

## Schlüsselwörter

Französischsprachiges Afrika, Premierminister, Regierungsinstitution, Transition, Demokratisierung

## Abstract

The present study analyses the processes of construction of the role of the Prime Minister in African states over a long period, particularly since the transitions of the 1990s. The author investigates political contests on several scenes and the different traditions which shaped the institutionalisation of the function of the Prime Minister in the African political space. He also identifies historical



backgrounds which led to differences in the role of the Prime Minister in different states. Finally, he outlines perspectives of this political function within African democratic systems.

#### Keywords

French speaking Africa, heads of government, government institutions, transition, democratisation